

### Décision 2014-3 LOM du 11 septembre 2014

#### *Prescription des créances sur les personnes publiques en Polynésie française*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 juin 2014, par le Président de la Polynésie française, en application du neuvième alinéa de l'article 74 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il constate que « *l'article 26 de l'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 portant diverses dispositions d'adaptation du droit outre-mer, en tant qu'il modifie l'article 11 de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics* », est intervenu dans une matière ressortissant à la compétence de la Polynésie française.

Il s'agissait de la troisième saisine du Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure dite de « déclasséement outre-mer ». Le Conseil constitutionnel, qui disposait d'un délai de trois mois pour se prononcer, a rendu sa décision le 11 septembre 2014.

Le premier alinéa de l'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose : « *Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française.* »

Il appartenait donc au Conseil constitutionnel d'identifier si les dispositions de la loi du 31 décembre 1968 se rattachent à une des matières qui ont été maintenues dans la compétence de l'État.

La loi du 31 décembre 1968 précitée fixe le régime de prescription des créances sur certaines personnes morales de droit public. Elle prévoit en particulier la « prescription quadriennale » de ces créances. L'article 26 de l'ordonnance du 14 mai 2009<sup>1</sup> a donné une nouvelle rédaction de l'article 11 de cette loi qui fixe les modalités de son application dans certaines collectivités et territoires d'outre-mer, dont la Polynésie française. La demande portait donc en réalité sur les dispositions de cet article 11 qui rendent la loi du 31 décembre 1968 applicable en Polynésie française.

---

<sup>1</sup> Ratifiée (à l'exception de ses articles 10 et 11) par le 3° du paragraphe I de l'article 10 la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances.

Dans sa décision du 11 septembre 2014 commentée, le Conseil constitutionnel n'a pas retenu l'argumentation du président de la Polynésie française selon laquelle la loi du 31 décembre 1968 se rattacherait aux principes fondamentaux des obligations civiles, principes qui relèvent de la compétence de la Polynésie française. En effet, comme le rappelle l'exposé des motifs de la loi du 31 décembre 1968, la prescription quadriennale constitue « *l'une des règles de base du droit administratif français* ». Il s'agit d'une prérogative de protection dont bénéficient certaines personnes publiques et qui déroge au droit civil. D'ailleurs, lorsqu'il avait examiné certaines dispositions de la loi du 31 décembre 1968, le Conseil avait jugé « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les créances sur les personnes publiques soient soumises aux mêmes règles que les créances civiles* »<sup>2</sup>. Pour le Conseil constitutionnel, la loi du 31 décembre 1968 relève du droit public, non du droit civil.

Historiquement, la loi du 31 décembre 1968 est venue remplacer la « déchéance » (quinquennale à l'origine) prévue par la loi du 29 janvier 1831 portant règlement du budget définitif de l'exercice 1828. Cette déchéance constituait alors une règle de comptabilité publique de sorte que seul le juge administratif était compétent pour en connaître<sup>3</sup>. Sous le Second Empire, cette règle figurait aux articles 136 et 137 du décret impérial du 31 mai 1862 portant règlement général de la comptabilité publique. Toutefois, la loi de 1968 a modifié cette logique : son article 8 prévoit notamment que la juridiction compétente pour connaître de la demande à laquelle la prescription est opposée est compétente pour statuer sur l'exception de prescription. Si la loi de 1968 fixe un corps de règles qui demeurent liées à l'application des règles de la compatibilité publique, il n'est pas apparu possible de continuer à regarder la prescription des créances sur les personnes publiques comme une règle de comptabilité publique et, moins encore, de rattacher cette compétence à la notion de « *Trésor* » qui relève du principe d'unité législative en application de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2014. La prescription extinctive libère le débiteur de l'obligation de payer par l'effet du temps qui passe et prive le créancier de voies de droit pour obtenir le paiement. La prescription relève d'une loi de fond et non de procédure<sup>4</sup> qui règle la relation entre le créancier et le débiteur en droit public.

Dans sa décision du 11 septembre 2014 commentée, le Conseil constitutionnel a rattaché les règles de la prescription des créances sur les personnes publiques aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

---

<sup>2</sup> Décision n° 2012-256 QPC du 18 juin 2012, *M. Boualem M. (Suspension de la prescription des créances contre les personnes publiques)*, cons. 5.

<sup>3</sup> Tribunal des conflits, 6 juillet 1957, *Préfet de la Seine c/ Salac*, p. 819, Sirey 1958, p. 106.

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, 1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> section réunies, 27 novembre 2006, n° 296018.

Par suite, s'agissant de créances sur l'État, les communes et leurs établissements publics, les règles de prescription sont soumises au principe d'unité législative, en application du 7° de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004 : elles s'appliquent de plein droit en Polynésie française sans qu'une mention expresse du législateur n'ait à le préciser (cons. 3).

La mention d'une application de la loi du 31 décembre 1968 « en Polynésie française » par l'article 11 de cette loi n'a donc pas d'autre effet que de la rendre applicable aux créances sur la Polynésie française et ses établissements publics. Or, aucune disposition de la loi statutaire ne réserve à l'État la compétence pour déterminer les relations des citoyens avec l'administration de la Polynésie française et de ses établissements publics. Cette compétence appartient donc à la Polynésie française (cons. 4).

En définitive, le Conseil constitutionnel a :

- jugé que les règles de la prescription des créances sur les personnes publiques relèvent des droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration ;
- rappelé qu'en tant qu'elle porte sur les créances sur l'État et les communes, la loi du 31 décembre 1968 est applicable de plein droit en Polynésie française sans qu'il soit nécessaire qu'une disposition législative le précise ;
- jugé que les mots « , en Polynésie française » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article 11 de la loi du 31 décembre 1968 et le troisième alinéa (le 2°) de ce même paragraphe II, qui n'ont d'autre effet que de rendre applicable cette loi aux créances contre la Polynésie française et ses établissements publics, ont été adoptés dans le domaine de compétence de cette collectivité.